

"L'angelo sterminatore" di Marco Ruffolo

di *Alfredo Marini*

Recensione a: Marco Ruffolo, *L'angelo sterminatore*. Come l'Italia ha intrappolato se stessa, Laterza, Roma-Bari 2021, pp. 152, 15 euro (scheda libro)

L'angelo sterminatore (Editori Laterza 2021) è l'ultima fatica letteraria di Marco Ruffolo, economista, giornalista economico e politico già caporedattore dell'economia de *La Repubblica* con cui attualmente collabora.

Siamo in Italia al volgere della metà dell'anno 2022. Non siamo ancora riusciti a sconfiggere definitivamente il Covid-19 ma la campagna vaccinale sta dando i frutti sperati e i cittadini iniziano a riassaporare i primi momenti di ritrovata libertà. L'Italia ha un nuovo Presidente del Consiglio caratterizzato dall'oramai rinomato appellativo di "tecnico". A quanto pare buona parte delle forze politiche dell'arco costituzionale cooperano per il bene del Paese e, soprattutto, per assicurare un Recovery Plan all'altezza delle sfide da affrontare e delle aspettative di Bruxelles.

Il racconto inizia con la convocazione di una conferenza stampa a Palazzo Chigi, il Presidente è pronto ad illustrare ai giornalisti e agli italiani come verranno finalmente spese le ingenti risorse messe a disposizione dal NextGenerationEU. Ma non ci troviamo davanti alla classica conferenza stampa, "vi ho chiamati per cercare di dire la verità agli italiani" inizia così la relazione del Presidente, il quale annuncia che prima di trasmettere la decisione presa dal Consiglio dei ministri è prioritariamente necessario spiegare perché "sono naufragate tutte le riforme e opere pubbliche approvate finora da tutti i governi". Nasce così un dibattito lunghissimo tra il Presidente e i giornalisti sull'analisi dei mali profondi, noti e meno noti (o che si finge di non vedere) che affliggono il nostro sistema-Paese, prima di illustrare il "Grande Progetto" per l'Italia.

L'angelo sterminatore, da cui il presente pamphlet trae il titolo, è un film del 1962 del regista Luis Buñuel in cui un gruppo di amici riuniti a cena in una villa rimane imprigionato al suo interno a causa di una non meglio precisata forza misteriosa. Ruffolo costruisce il suo racconto su un sagace ed arguto paragone tra il film e la realtà dello Stato italiano e dei relativi meccanismi di funzionamento. *L'angelo sterminatore* incarna i mali atavici e profondi del nostro Paese, esso è raffigurabile come la presenza che "impedisce a ogni nuova idea di oltrepassare la soglia della realizzabilità" e che allo stesso tempo tiene bloccati i giornalisti ad ascoltare il Presidente nel suo infinito discorso.

L'intento dell'autore è spingere il cittadino ad una riflessione profonda sui meccanismi della macchina pubblica senza risparmiare una critica al giornalismo, troppo spesso impegnato a "sorvolare sulla spiegazione dei problemi, soprattutto quando presentano un elevato grado di complessità". Ma è proprio dalla consapevolezza della complessità dei problemi che, a parere di Ruffolo, è possibile trovare non la cura miracolosa, bensì un "tentativo di cura" per il nostro Paese.

Il pamphlet si compone di tre parti: innanzitutto una prima diagnosi che si interroga sui malfunzionamenti dello Stato e della pubblica amministrazione e sui reali responsabili. Segue la proposta di un "tentativo di cura" con cui l'autore propone alcune interessanti soluzioni agli interrogativi citati in apertura. Ruffolo parte dal presupposto che la pubblica amministrazione debba recuperare competenze e un ragionevole margine di discrezionalità, liberandosi così dagli innumerevoli controlli formali e preventivi che ne paralizzano l'azione. L'autore, però, non si tira indietro dal proporre anche una nuova riorganizzazione dello Stato articolata in numerosissime proposte, di cui qui analizzeremo le più interessanti. L'epilogo è molto coinvolgente. Il grande progetto per il rilancio del Paese proposto dal Presidente appare troppo rivoluzionario, intacca innumerevoli interessi e privilegi ma soprattutto richiede un'assunzione di responsabilità da parte

della politica e dei cittadini. Uno sforzo titanico che, la maggioranza di governo in primis, non è disposta a sopportare. Gli eventi precipitano, ma il finale è inaspettato.

Dunque, cosa analizza e cosa propone Ruffolo con il suo ultimo libro? Iniziamo con il problema che l'autore identifica come "il sistema delle quattro spade di Damocle". ANAC, Corte dei conti, giustizia amministrativa e Procure sono i cardini di una costruzione programmata per il mero controllo delle procedure formali anziché dell'efficienza della spesa pubblica e dell'attività amministrativa in senso lato. Una impostazione inefficiente, frutto di una vera e propria "cultura del sospetto", che preferisce costruire le norme partendo da un'analisi patologica dei fenomeni corruttivi inquadrati non come eccezione ma come regola, soprattutto per quanto riguarda il tema della contrattualistica pubblica. La famosa Legge Merloni (L. 109/1994) - in tema di lavori pubblici - è figlia della difficile stagione di Tangentopoli, il momento storico in cui crollò la fiducia nei confronti della classe dirigente e la gestione della cosa pubblica venne percepita come un mercimonio fondato sulla gestione illegittima degli appalti pubblici. L'impostazione chiusa e sospettosa, introdotta dalla Legge Merloni, pose le fondamenta di un sistema incentrato sulla cultura del sospetto nei confronti dei dirigenti e della pubblica amministrazione che, da una parte, si vide restringere irragionevolmente il proprio ambito di autonomia e, dall'altra, aumentare le sanzioni e i controlli. La rigidità del sistema descritto venne diluita grazie alle direttive europee intervenute nell'ultimo quarto di secolo, ma ancora molto dovrebbe essere cambiato, basti pensare che l'istituzione dell'ANAC - il "Grande castigatore dei presunti corrotti" come definito dall'autore - del 2009 ha inserito un nuovo controllore dai grandissimi, alcune volte incerti, e disordinati poteri. In questo panorama si muovono i dirigenti della cosa pubblica che, intimoriti dalla possibilità di incorrere nel danno erariale anche per semplice colpa grave - ipotesi interpretata estensivamente dalla prassi della Corte dei conti - o vedersi cancellato qualsiasi provvedimento per meri vizi formali da parte della giustizia amministrativa, preferiscono evitare di assumere l'azione limitandosi ad una passiva e pavida - comprensibile - gestione dell'oggi.

Su questi temi Ruffolo propone innanzitutto una ristrutturazione totale dell'ANAC da "grande fratello moralizzatore" - impegnato ad aumentare gli adempimenti amministrativi, distribuire certificazioni alle imprese e basare la propria attività solo con ciechi parametri formalistici - ad agenzia che indaghi sui fenomeni corruttivi senza dettare linee guida. L'autore propone l'applicazione del danno erariale solo nei casi di dolo e l'abrogazione della norma spauracchio dell'abuso d'ufficio. L'eliminazione dell'attuale schema di controlli preventivi è necessaria per accelerare le tempistiche, ad esempio l'eliminazione del controllo preventivo della Corte dei conti insieme ai pareri obbligatori del Consiglio di Stato risponderebbe perfettamente a tale scopo. Discorso analogo per gli attuali e miopi controlli successivi affidati alla Corte dei conti per la verifica della rispondenza degli atti della PA alla mera gestione finanziaria che l'autore propone di ricalibrare sul parametro del raggiungimento degli obiettivi fissati.

Altro grave problema riscontrato nell'attività della pubblica amministrazione, con importanti ripercussioni nel settore del public procurement, va sotto il nome di outsourcing. Parliamo del sistematico smantellamento dei corpi tecnici della pubblica amministrazione. Gli uffici tecnici della PA sono quelle strutture fornite di competenze tecnico-scientifiche preordinate allo svolgimento di funzioni operative. Ruffolo affronta l'analisi di questo problema con la metafora "Il genio fantasma della lampada". Nella storia del nostro Paese gli uffici del Genio hanno rappresentato una risorsa fondamentale in termini di operatività e competenza per la costruzione e la progettazione delle opere pubbliche di importanza basilare per la comunità nazionale come ferrovie, strade e ospedali. L'autore paragona gli uffici del Genio al fiabesco genio nella lampada capace, quando evocato, di esaudire tutti i desideri richiesti; gli uffici del Genio civile, in questo caso, rappresenterebbero il genio nella lampada della pubblica amministrazione sempre pronti a trasporre nella realtà i progetti richiesti dalla comunità. Il problema giustamente sottolineato da Ruffolo è che, sempre rimanendo

nella metafora, il genio non esce più dalla lampada perché è stato smantellato. La demolizione dei corpi tecnici è una storia secolare avviata già con il periodo giolittiano durante il quale è iniziato il progressivo inserimento di profili amministrativi a scapito di quelli tecnico-operativi all'interno della pubblica amministrazione. Da questo momento in poi inizia il lento ed inesorabile declino della PA come soggetto tecnicamente e operativamente indipendente, un declino che ha condotto ad un enorme danno dato dalla perdita di know-how tecnico. La spallata decisiva è giunta con lo smantellamento del Genio civile nel 1970 contestualmente all'istituzione definitiva delle Regioni. La perdita di competenze tecniche ha indebolito grandemente la mano pubblica che oggi si vede costretta a ricorrere all'outsourcing (appalto a società esterne) per qualsiasi tipo di attività operativa, anche la più elementare. La decisione di amputare i corpi tecnici ha comportato dunque un indebolimento della pubblica amministrazione e un abbassamento, in molti casi, della qualità dei servizi offerti ai cittadini con conseguente aumento delle disuguaglianze tra territori. La situazione drammatica appena descritta manca ancora di alcuni dettagli importanti. Le stazioni appaltanti nel nostro Paese, prosegue l'autore, sono sprovviste del bagaglio tecnico progettuale idoneo alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (criterio stabilito dal codice degli appalti), alla stipula dei contratti, al controllo dell'esecuzione dei lavori e ai monitoraggi successivi. L'ultimo aspetto che citato, forse il più drammatico in quanto legato alla sicurezza dei cittadini fruitori delle opere, viene sottolineato da Ruffolo prendendo ad esempio il vergognoso "scandalo Atlantia". Nel caso specifico abbiamo potuto vedere come la perdita di know-how della mano pubblica abbia condotto ad un outsourcing in cui sono le imprese aggiudicatrici che nominano e pagano gli addetti alla direzione dei lavori, in un gioco perverso e pericoloso in cui i controllati selezionano i controllanti. In questi casi i costi di una pubblica amministrazione senza competenze tecniche superano la mera dimensione economica per tramutarsi in tragedia, come dimostrano le 43 vittime del Ponte Morandi.

Proseguendo la lettura si passa all'analisi delle storture istituzionali, più o meno conosciute, del nostro Paese. Ruffolo analizza in maniera minuziosa quel - ai più - celato meccanismo che prende vita a Roma tra le sale di Palazzo Cornaro, il luogo dove si riunisce la Conferenza Stato-Regioni, un meccanismo che l'autore descrive parlando di "Terza camera al posto di una". La Conferenza Stato-Regioni, istituita nel 1983, diviene con la riforma costituzionale del 2001 un organismo fondamentale per l'assetto istituzionale italiano, nel quale vengono deliberati all'unanimità tutti gli accordi e le intese per le 22 materie di competenza concorrente. Ruffolo fa notare come, negli ultimi anni, il numero di tali accordi ed intese sia cresciuto a tal punto da rendere la Conferenza un organo deliberante quasi alla pari con le due Camere del Parlamento. Nella critica verso il regionalismo italiano, così come è attualmente strutturato, Ruffolo enumera le tantissime e fondamentali materie - tutela della salute, del lavoro, porti e aeroporti civili ecc. - in cui il Governo nazionale non agisce più come decisore finale in quanto, ad esclusione dei principi generali, la potestà legislativa è saldamente nelle mani delle Regioni. È, dunque, con tale espediente descrittivo che l'autore fa percepire al lettore gli effetti nefasti del policentrismo disorganizzato del nostro ordinamento. A complicare il quadro è intervenuto l'aumento senza precedenti dei contenziosi tra Governo e Regioni, frutto di un disegno che ha visto trasformare la collaborazione in una guerra senza quartiere tra le istituzioni citate. Anche in questo caso l'autore attua una azione di concretizzazione dei problemi descrivendo la tragedia dell'incidente ferroviario sulla tratta Andria-Corato del 2016. Nel caso specifico il Governo aveva pronto un decreto con cui estendere gli standard di sicurezza delle tratte statali a quelle regionali, ma il rimpallo durato due anni per l'approvazione di questa normativa si è tradotto nella morte di 23 persone.

Con il suo libro Ruffolo propone un riassetto istituzionale in cui troviamo la Camera dei deputati nell'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico e il Senato pronto a controllare l'operato dell'esecutivo - e delle sue Agenzie - con poteri di finanziamento e definanziamento. Le due Camere

congiuntamente approvarebbero la legge di bilancio, di cassa, organizzata su missioni. L'autore conclude la proposta, che ci limitiamo a tratteggiare nei suoi contorni generali, con l'eliminazione delle materie di competenza concorrente e la sostituzione delle attuali Regioni con una trentina di Distretti territoriali - geograficamente ed economicamente più omogenei - dotati di poteri di intervento circoscritti e su cui lo Stato potrà sempre avere l'ultima parola.

L'ultimo tema che toccheremo ai fini di questa trattazione riguarda i concorsi pubblici. Lo Stato fonda il proprio funzionamento su una cultura di stampo giuridico formale che ha permesso la scalata verso i ranghi più elevati della pubblica amministrazione solo ai profili detentori di competenze giuridico-contabili. Come per il fenomeno dell'outsourcing, citato in precedenza, anche in questo settore l'errore si presenta atavico. Ruffolo ricorda come - sempre durante l'età Giolittiana - si ebbe la riforma del sistema di selezione ideato nel 1873 da Silvio Spaventa che si concretizzò nella scomparsa totale delle materie tecniche dai concorsi pubblici e nel conferimento della possibilità di raggiungere i vertici delle Direzioni generali solo ai laureati in giurisprudenza. La irragionevole e soverchiante prevalenza degli amministrativi sui tecnici è stata determinata, e viene acuita, anche e soprattutto da un pessimo uso dei concorsi pubblici.

Gli attuali concorsi pubblici sono infatti modellati su criteri di valutazione che non richiedono competenze tecnico-scientifiche ma solo generaliste. I concorsi vengono poi organizzate sul modello delle "grandi abbuffate" anziché programmarli a cadenza annuale e data fissa. Occorre ricordare inoltre che i concorsi sono ancora programmati senza tener conto dei concreti fabbisogni di personale delle varie amministrazioni, ed è per questa ragione che l'autore propone un rinnovato Dipartimento della funzione pubblica dotato di poteri e strumenti idonei a valutarli. Ruffolo propone dunque nuove modalità per i concorsi pubblici: programmati a cadenza annuale, su criteri di selezione che superino le mere conoscenze manualistiche e che si fondino sulla verifica delle competenze manageriali e tecnico-scientifiche, il tutto a partire da una corretta selezione dei bisogni delle amministrazioni da parte del Dipartimento della funzione pubblica. La lotta per il rinnovamento del personale della PA, per la riduzione del digital divide e per la riacquisizione di competenze ed efficienza della mano pubblica passa infatti soprattutto per una seria riforma dei concorsi pubblici.

In conclusione, con questo libro Ruffolo si avvale del dialogo come strumento per costruire un discorso lineare capace di indirizzarsi sui temi principali in maniera chiara e diretta. Il sapiente utilizzo di periodi brevi e snelli in combinazione con un'ottima organizzazione del testo, strutturato per tematiche e domande, pone il lettore nelle condizioni di riflettere con facilità su argomenti particolarmente spinosi e complessi come quelli citati finora. L'autore, in uno sforzo di concretizzazione ben riuscito, ha abilmente affiancato alla descrizione dei problemi la narrazione di fatti reali che permettono di comprendere in maniera tangibile quali siano gli effetti deleteri di un sistema mal strutturato. Il crollo del Ponte Morandi, le criticità nella gestione della crisi sanitaria, l'incidente ferroviario Andria-Corato, sono solo alcuni degli esempi che Ruffolo offre al lettore per fargli cogliere le drammatiche ricadute che un sistema inceppato sviluppa sulla vita quotidiana del cittadino.

Senza timore Marco Ruffolo punta il dito contro "l'angelo sterminatore" che blocca l'Italia, non risparmia critiche ai farraginosi meccanismi che ne paralizzano l'azione pubblica e descrive numerose soluzioni, alcune molto audaci, altre fattibilissime e capaci di marcare un reale miglioramento. Con questo libro l'autore, laureatosi con Federico Caffè, indirizza anche un appello alla sinistra invitandola a leggere correttamente il pensiero keynesiano a cui molto spesso si rifà impropriamente: "in una fase storica cruciale in cui non mancano le risorse da destinare, la sinistra deve poter contare su un potere pubblico efficiente per ridurre le disuguaglianze e rilanciare uno sviluppo massiccio e sostenibile". L'opera si presenta solo apparentemente come una cronaca di fantapolitica ma, in verità, è un'analisi lucida della realtà che viviamo ogni giorno e che si innesta all'interno di una cornice drammaticamente concreta. A seguito di questa lettura si acquisiscono

"L'angelo sterminatore" di Marco Ruffolo

di Alfredo Marini

delle utili chiavi di interpretazione della realtà storica complessa che l'Italia vive, ma soprattutto si ha un'occasione per porsi le giuste domande e capire dove risiedono realmente le responsabilità; e questo è un punto di partenza imprescindibile per iniziare a parlare di soluzioni.